

LA INSTRUCCIÓN DE EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS ACTUACIÓN DEL INSPECTOR

Jasmín Astrid Hualde Noll
Inspectora de Educación

La instrucción de expedientes disciplinarios es una actuación habitual que lleva a cabo la inspección educativa. De ahí la importancia de conocer las fases que conllevan la instrucción y la normativa que la regula.

NORMATIVA DE APLICACIÓN:

El expediente disciplinario como un acto administrativo que es, está sometido al cumplimiento de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción dada por la modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

El procedimiento de instrucción del expediente es regulado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Este Real Decreto, junto con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, regulará el procedimiento como tal, no obstante las faltas y las sanciones, están reguladas por normativa de rango superior al Real Decreto, publicadas con posterioridad: la LEY 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en adelante EBEP.

El EBEP tiene el carácter de norma estatal básica para todas las Administraciones Públicas españolas. El desarrollo autonómico del EBEP en Castilla La Mancha viene dado por la Ley 4/2011 de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla La Mancha. En la Comunitat Valenciana, se desarrolla mediante la Ley 10/2010 de 9 de julio de la Generalitat de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana. En el resto de comunidades autónomas será de aplicación el EBEP y la normativa autonómica previa al citado Estatuto, en aquello en que no le contradiga. Veamos ahora con más detalle la estructura que estas dos Leyes autonómicas tienen en materia de Régimen disciplinario.

COMUNITAT VALENCIANA:

Como avanzaba en el párrafo anterior, el desarrollo autonómico del EBEP en la Comunitat Valenciana viene dado por la LEY 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana. El título X de esta Ley está dedicado al régimen disciplinario. Dividido en tres capítulos, el capítulo I define la responsabilidad disciplinaria y establece los principios de la potestad disciplinaria.

El capítulo II del título X define el tipo de faltas, clasificadas en: muy graves, graves o leves, y el tipo de sanción que pueden ser de aplicación a estas faltas, estableciendo una relación clara entre el tipo de faltas y las sanciones aplicables a cada tipo. A nivel estatal, el tipo de faltas están definidas en el EBEP y en la normativa autonómica que aún siendo anterior al EBEP, no le contradiga. El capítulo III establece los principios que regirán la imposición de sanciones y la posibilidad de mantener las medidas provisionales durante la substanciación del procedimiento.

A pesar de que el procedimiento de instrucción, se regula, por el RD33/1986, la Ley 10/2010, al igual que la Ley 4/2011 de Castilla La Mancha, regula también ciertos aspectos del procedimiento como: la duración máxima del procedimiento, establecida en doce meses, en ambas leyes autonómicas, los principios de potestad disciplinaria, la prescripción de las infracciones y sanciones y el establecimiento de medidas provisionales.

En lo que respecta a los principios de la potestad disciplinaria, la Ley 10/2010 los regula en su artículo 139. Estos principios son los mismos que establece la LEY 4/2011 de Castilla la Mancha, salvo que ésta añade uno más: El de concurrencia de sanciones. Estos principios establecidos en el artículo 139 de la LEY 10/2010 son los siguientes:

- Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones

- Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de aquellas que sean favorables al presunto infractor.

- Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.

- Principio de culpabilidad.
 - Principio de presunción de inocencia.
 - Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

- Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la administración.

Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de

indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la administración.

Además de los principios de potestad disciplinaria, en el capítulo II del título X, artículo 147, de Ley 10/2010 se regulan también los principios que rigen el procedimiento para la imposición de sanciones:

1. *Reglamentariamente se determinará el procedimiento disciplinario para la imposición de sanciones, de conformidad con los principios de eficacia, celeridad, economía procesal y con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa, estableciendo la debida separación entre la fase instructora y sancionadora para la imposición de faltas graves y muy graves. La exigencia de responsabilidad por faltas leves se llevará a cabo por un procedimiento sumario con audiencia al interesado.*
2. *La duración máxima del procedimiento será de doce meses.*

CASTILLA LA MANCHA:

En lo que respecta a Castilla La Mancha, el desarrollo autonómico del EBEP viene dado por la LEY 4/2011, de 10 de marzo del Empleo Público de Castilla La Mancha. Al igual que en la Ley 10/2010 de la Comunitat Valenciana, en esta Ley el régimen disciplinario es abordado en su título X.

El capítulo I del título X establece los principios de la potestad disciplinaria, que son los mismos que establece la Ley 10/2010, salvo uno más: el principio de concurrencia de sanciones. Cada uno de estos principios está regulado en un artículo, siendo el grado de concreción de estos principios mayor que el regulado en la Ley 10/2010. Es de destacar la regulación que la Ley 4/2011 hace del principio de proporcionalidad, ya que establece una serie de criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

- a) *El grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta.*
- b) *Los daños o perjuicios causados a la Administración o a la ciudadanía.*
- c) *El grado de participación en la acción u omisión constitutiva de la falta disciplinaria.*
- d) *El interés, beneficio o provecho propio o ajeno, perseguidos con la falta disciplinaria.*
- e) *La reincidencia o reiteración. Hay reiteración cuando al cometer la falta disciplinaria, la persona responsable ya ha sido sancionada por otra falta, ya sea de mayor, igual o inferior gravedad, por resolución firme. Hay reincidencia cuando, al cometer la falta disciplinaria, la persona responsable ya ha sido sancionada por una falta de la misma naturaleza por resolución firme. En ningún caso pueden computarse a*

efectos de reiteración o reincidencia los antecedentes cancelados o que debieran serlo.

2. Los criterios de graduación pueden aplicarse simultáneamente, salvo que se hayan tenido en cuenta al describir o sancionar una falta disciplinaria.”

Al igual que en la Ley 10/2010, en esta Ley autonómica de Castilla La Mancha, el capítulo II del título X está dedicado a la tipificación de faltas, en tres tipos: muy graves, graves y leves; las sanciones y el tipo de sanción o sanciones que se pueden imponer según la gravedad de la falta.

El capítulo III define las personas responsables, regula las causas de extinción disciplinaria, la prescripción de las sanciones y la cancelación de las sanciones en el Registro de personal. El capítulo IV de este título regula el procedimiento disciplinario, completando así lo que al respecto se establece en el RD 33/1986. Es de especial relevancia lo establecido en el artículo 145, de este capítulo, relativo a las vinculaciones con el orden jurisdiccional penal. El artículo 145 establece en qué circunstancias ha de paralizarse el procedimiento disciplinario y en qué casos puede proseguir y bajo qué supuestos. Veamos el contenido de este artículo:

“ 1. En cualquier momento del procedimiento disciplinario en que los órganos competentes estimen que los hechos también pueden ser constitutivos de infracción penal, lo deben comunicar al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal, solicitándole testimonio sobre las actuaciones practicadas respecto de la comunicación.

Asimismo, cuando los órganos competentes tengan conocimiento de que se está desarrollando un proceso penal sobre los mismos hechos, solicitarán del órgano judicial comunicación sobre las actuaciones adoptadas.

2. En los supuestos previstos en el apartado 1, el órgano competente acordará su suspensión hasta que se reciba la sentencia firme o la resolución judicial que ponga fin al procedimiento penal o la comunicación del Ministerio Fiscal sobre la improcedencia de iniciar o proseguir actuaciones.

3. La sentencia condenatoria del órgano judicial impedirá la imposición de sanción disciplinaria si existe identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la falta disciplinaria y la infracción penal.

Si no existe identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la falta disciplinaria y la infracción penal o si, existiendo dicha identidad, el procedimiento penal finaliza con sentencia absolutoria u otra resolución sin declaración de responsabilidad que no esté fundada en la inexistencia del hecho, podrá iniciarse o reanudarse el correspondiente procedimiento para determinar la posible existencia de falta disciplinaria.

4. En todo caso, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vinculan a las Administraciones públicas respecto de los procedimientos disciplinarios que sustancien.”

Una vez analizada la normativa, desarrollaré las fases del procedimiento disciplinario:

INICIACIÓN DEL EXPEDIENTE

El expediente se iniciará siempre de oficio por acuerdo o Resolución del órgano competente.

1º PROPUESTA DE INCOACIÓN

Esta propuesta proviene de denuncias de terceras personas, de la superioridad, o cuando de nuestra actuación como inspectores, se detecten indicios de posibles faltas susceptibles de apertura de expediente disciplinario. En la práctica habitual, recibido escrito de denuncia o tras la actuación del inspector de zona, cuando se detecten indicios de posibles faltas, se elabora un informe propuesta de incoación de expediente disciplinario, en la que el inspector tras los motivos expuestos, la normativa vigente, los hechos constatados y sus consideraciones, informa favorable o desfavorablemente sobre su propuesta de incoación. En caso de que este informe sea favorable, se eleva a la autoridad competente para que determine, o no, la apertura o incoación.

2º INCOACIÓN DEL EXPEDIENTE

La instrucción viene motivada por un procedimiento de apertura de expediente disciplinario, el cual según el artículo 27 del RD 33/1986, se iniciará siempre de oficio por el órgano competente (subdirector General o Director General) que emite la resolución de incoación a partir de:

- La propia iniciativa
- Como consecuencia de orden superior.
- Moción razonada de los subordinados.
- Denuncias de 3ª personas. (en este caso según RD art 27: “de iniciarse por denuncia, deberá comunicarse el acuerdo de incoación al firmante de ésta”.

En todo el procedimiento, el inculpado o incoado es la figura central, por ser el interesado del procedimiento. En este sentido, tanto el instructor como el órgano sancionador, deberán preservar los derechos del interesado, establecidos no sólo en el RD 33/1986, sino especialmente en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas del Procedimiento Administrativo Común.

La Ley 10/2010, establece una diferenciación clara entre el procedimiento de instrucción y el sancionador. Veamos cuales son las fases del procedimiento de instrucción, la cual queda regulada por el RD 33/1986:

El procedimiento de instrucción empieza en el momento en el que el órgano competente dicta la Resolución de incoación. En dicha resolución se nombrará instructor, que deberá ser un funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculpado. Cuando la complejidad o trascendencia de los hechos a investigar así lo exija, se procederá al nombramiento de Secretario, que en todo caso deberá tener la condición de funcionario.

La incoación del procedimiento con el nombramiento del Instructor y Secretario, se notificará al funcionario sujeto a expediente, así como a los designados para ostentar dichos cargos.

Serán de aplicación al Instructor y al Secretario las normas relativas a la abstención y recusación establecidas en los artículos 20 y 21 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

El derecho de recusación podrá ejercitarse desde el momento en que el interesado tenga conocimiento de quiénes son el Instructor y el Secretario.

La abstención y la recusación se plantearán ante la Autoridad que acordó el nombramiento, quien deberá resolver en el término de tres días.

Iniciado el procedimiento, la Autoridad que acordó la incoación podrá adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer.

No se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicios irreparables o impliquen violación de derechos amparados por las Leyes.

ACTUACIONES DEL INSTRUCTOR:

1º Toma de declaración al incoado:

El Instructor como primeras actuaciones, procederá a recibir declaración al presunto inculpado y a evacuar cuantas diligencias se deduzcan de la comunicación o denuncia que motivó la incoación del expediente y de lo que aquél hubiera alegado en su declaración.

Todos los Organismos y dependencias de la Administración están obligados a facilitar al Instructor los antecedentes e informes necesarios, así como los medios personales y materiales que precise para el desarrollo de sus actuaciones. Esto obedece al principio de cooperación entre la administración regulado tanto en el EBEP como en la LRJAP.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 36 de la LRJAP, en el caso de comunidades autónomas con dos lenguas cooficiales, como es el caso de la Comunidad Valenciana, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado, por tanto, en la toma de declaración, como primera actuación deberemos preguntar al interesado la lengua prefiere utilizar.

2º Pliego de Cargos:

A la vista de las actuaciones practicadas y en un plazo no superior a un mes, contados a partir de la incoación del procedimiento, el Instructor formulará el correspondiente pliego de cargos, comprendiendo en el mismo los hechos imputados, con expresión, en su caso, de la falta presuntamente cometida, y de las sanciones que puedan ser de aplicación.

El Instructor podrá por causas justificadas, solicitar por escrito la ampliación del plazo referido en el párrafo anterior, ante el órgano que emitió la Resolución de incoación.

El pliego de cargos deberá redactarse de modo claro y preciso en párrafos separados y numerados por cada uno de los hechos imputados al funcionario.

El Instructor deberá proponer en el momento de elaborar el pliego de cargos, a la vista del resultado de las actuaciones practicadas, el mantenimiento o levantamiento de la medida de suspensión provisional que, en su caso, se hubiera adoptado.

Aspectos que debe contener el pliego de cargos:

- Antecedentes.
- Hechos que se le imputan.
- Falta presuntamente cometida.
- Normativa aplicable.
- Sanciones que pueden serle de aplicación.
- Propuesta de mantener o levantar las medidas provisionales.
- En su defecto, propuesta de sobreseimiento.

3º Notificación al incoado del pliego de cargos:

El artículo 36 del RD 33/1986 establece que una vez notificado del pliego al inculpado, se le concederá un plazo de 10 días para que pueda contestarlo con las alegaciones que considere convenientes a su defensa y con la aportación de cuantos documentos considere de interés. En este trámite deberá solicitar, si lo estima conveniente, la práctica de las pruebas que para su defensa crea necesarias.

4º Práctica de Pruebas:

Transcurridos los diez días, contestado o no el pliego de cargos por parte del incoado, el instructor procederá a la práctica de las pruebas.

El Instructor podrá acordar la práctica de las pruebas solicitadas que juzgue oportunas, así como la de todas aquellas que considere pertinentes. Para la práctica de las pruebas se dispondrá del plazo de un mes.

El Instructor podrá denegar la admisión y práctica de las pruebas para averiguar cuestiones que considere innecesarias, debiendo motivar la denegación, sin que contra esta resolución quede recurso del inculpado.

La intervención del Instructor en todas y cada una de las pruebas practicadas es esencial y no puede ser suplida por la del Secretario, sin perjuicio de que el

Instructor pueda interesar la práctica de otras diligencias de cualquier órgano de la Administración.

5º Vista del Expediente:

Una vez finalizadas la práctica de las pruebas se dará vista del expediente al inculpado con carácter inmediato para que en el plazo de diez días alegue lo que estime pertinente a su defensa y aporte cuantos documentos considere de interés. Se facilitará copia completa del expediente al inculpado cuando éste así lo solicite.

6º Propuesta de Resolución:

Una vez pasados los diez días tras la vista del expediente, el instructor contará con diez días para elaborar la propuesta de resolución. La Propuesta de Resolución que elaboremos como instructores deberá contener:

- Hechos probados.
- Motivo de la denegación de pruebas.
- Normativa aplicable.
- Faltas cometidas (se hará una valoración jurídica de los hechos probados para poder determinar las faltas, las cuales se regirán por la Ley 10/2010 de 9 de

julio).

- Propuesta de sanción.

Con respecto a la propuesta de sanción, No hay un baremo o tabla para ponderar o graduar la sanción solicitada por lo que se habrá de estar a lo indicado en el artículo 131 de la LRJAP:

– Que no sea la sanción más beneficiosa que el cumplimiento de la norma.

– Tener en cuenta la intencionalidad o reiteración. Hay que considerar que sólo hay reincidencia cuando la falta cometida es del mismo tipo (exactamente de la misma clase: por ejemplo, ambas de faltas de asistencia), que hayan sido declaradas firmes y sancionadas. Si están en fase de instrucción de otro expediente no se puede considerar reincidente hasta que aquél haya concluido. La comisión de tres faltas graves generan “per se”, la existencia de una muy grave.

– La naturaleza de los perjuicios causados.

– La reincidencia por comisión en el término de un año de faltas similares declaradas firmes.

7º Notificación al incoado de la Propuesta de Resolución:

La propuesta de resolución se notificará por el Instructor al incoado para que, en el plazo de diez días, pueda alegar ante el Instructor cuanto considere conveniente en su defensa.

8º Remisión del expediente al órgano competente:

Oído el inculpado o transcurrido el plazo sin alegación alguna, se remitirá con carácter inmediato el expediente completo al órgano que haya acordado la incoación del procedimiento, el cual lo remitirá al órgano competente para que proceda a dictar la decisión que corresponda o, en su caso, ordenará al Instructor la práctica de las diligencias que considere necesarias.

El órgano competente para imponer la sanción podrá devolver el expediente al Instructor para la práctica de las diligencias que resulten imprescindibles para la resolución. En tal caso antes de remitir de nuevo el expediente al órgano competente para imponer la sanción, se dará vista de lo actuado al funcionario inculpado, a fin de que el plazo de diez días alegue cuanto estime conveniente.

ASPECTOS IMPORTANTES A TENER EN CUENTA EN LA INSTRUCCIÓN:

La tramitación, comunicaciones y notificaciones se ajustarán a las disposiciones contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo, artículos 47 a 50, cuyo resumen es el siguiente:

- Los plazos y términos obligan por igual a la Administración y a los administrados.
- Cuando los plazos se señalen en días se entenderán hábiles, a contar desde el día siguiente al de la notificación. Para que sean naturales debe ser así indicado en la notificación. Se excluyen del cómputo los domingos y los declarados festivos. Si el día final es inhábil se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente.
- Los plazos se pueden ampliar hasta en la mitad del plazo ordinario, previa petición razonada. (por ejemplo el plazo para presentar el pliego de cargos es 30 días, se puede ampliar a 15, previa solicitud).

La declaración de testigos mayores y menores de edad:

Se tomará declaración a todos los testigos que se consideren necesarios. Si fuesen menores de edad deberán estar acompañados por sus padres o representantes legales. Se deben obviar los que no fueron testigos directos y personales de los hechos sobre los que versará el interrogatorio. Si son muchos los testigos se podrá hacer una selección de los que parezca que pueden dar más información.

Los medios de prueba válidos en derecho son:

- Documental (pública o privada)
- Declaración del expedientado
- Testifical
- Pericial
- Inspección personal del instructor

Como se ha podido concluir, la instrucción de expedientes disciplinarios es un acto administrativo que forma parte de nuestra actuación como inspectores. Todos en algún momento hemos instruido o instruiremos algún expediente disciplinario.